



International
Labour
Organization



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

完善 中国流动人口 参保机制

张盈华



欧盟 Partnership Instrument (PI)
支持的研究项目



EU-China Dialogue on Migration and Mobility Support Project
支持中欧人员往来和移民领域对话项目

国际劳工组织中国和蒙古局

完善中国流动人口参保机制

张盈华

版权 © 国际劳工组织和国际移民组织

2019 年第一次出版

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以复制部分内容。如需调整，复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或发邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifro.org 获取本国复制权组织相关信息。

ILO ISSN: 978-92-2-133676-1 (web pdf)

IOM ISSN: 978-92-9068-793-1

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局或国际移民组织对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不代表国际劳工局或国际移民组织认可其观点。

提及的企业和商业产品及过程不意味其得到国际劳工局或国际移民组织的认可，而未提及的企业和商业产品及过程也并非不被认可。

有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：
www.ilo.org/publns。

国际移民组织坚信这一原则，人道和有序的移徙对移民和社会都有利。作为一个政府间国际机构，国际移民组织与其国际社会的伙伴一起携手合作，共同应对移徙领域操作层面的挑战，促进对移民问题的理解，通过移徙促进社会和经济的发展，维护移民的尊严和福祉。

本出版物由欧盟赞助，在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”的支持下完成。报告中阐述的见解仅代表作者看法，并不代表国际劳工局、国际移民组织或欧盟的观点。

在中国印刷

目录

致谢 iv

摘要..... v

1. 引言..... 1

 1.1 概念界定 2

 1.2 报告重点 2

 1.3 中国社会保险制度框架 3

2. 流动人口的流向..... 4

 2.1 人口的主要流向和原因 4

 2.2 农民工 7

3. 流动人口的社会保障..... 8

4. 流动人口参保的主要障碍..... 8

 4.1 社保关系的转移接续 8

 4.2 农民工面临的现实困难 9

 4.3 户籍限制 10

 4.4 基金统筹层次低 10

 4.5 统筹地区之间信息系统衔接不畅 11

5. 便携性：案例分析与国外经验..... 12

 5.1 案例分析：江西省 13

 5.2 欧盟成员国之间的社保协调机制 15

6. 政策建议..... 17

参考文献..... 19

表格

表格 1 城镇职工五项社会保险的参保情况（截止 2017 年底） 3

表格 2 城乡居民两项社会保险的参保情况（截止 2017 年底） 4

表格 3 2010 年跨省流入和跨省流出人口最多的五个省份（百万人） 5

表格 4 2010 年各种原因跨省流动的人口数（百万人） 6

表格 5 2017 年外出农民工的人数及其流向..... 7

表格 6 2017 年农民工参加城镇职工社会保障的情况..... 8

表格 7 2010 年江西省跨省流动人口的流向（人） 13

表格 8 江西省基本养老保险关系转入和转出入次数和基金额(2010 年至 2018 年 9 月) 14

图表

图表 1 中国的五级行政区划 2

图表 2 2010 年各地流入和流出人口规模（万人） 5

图表 3 五大流出地和流入地 6

图表 4 江西省流动人口的主要流向 14

致谢

本文获益于以下人士的帮助和支持：国际劳工组织中国和蒙古局局长 Claire Courteille-Mulder、国际劳工组织亚太局社会保障高级专家 Nuno Meira Simoes da Cunha、国际劳工组织中国和蒙古局项目官员李清宜、中国社会科学院社会发展战略研究院研究员房连泉。特别感谢支持中欧人员往来和移民领域对话项目发起本研究项目。

摘要

中国的流动人口尤其农民工面临着社会保障关系转移接续的问题，包括四个方面：第一，社会保障基金统筹层次低，造成流动人口社保基金难以转移；第二，社保经办能力尚不足，难以应对大量流动人口社会关系转移接续的要求；第三，户籍限制使流动人口无法在工作地加入城乡居民社会保险；第四，不同地区之间信息系统不兼容阻碍了社保关系转移接续。江西省的案例证实了上述分析。

本报告借鉴了欧盟成员国社会保障协调机制的经验，提出建议：一是推进基本养老保险基金全国统筹，二是取消流动人口在工作地加入城乡居民社会保险的户籍限制，三是完善社会保障信息系统，四是提高社会保障关系转移接续的效率。

关于作者

张盈华，中国社会科学院副研究员，从事社会保障研究。

1. 引言

流动人口是指在一国内或国家之间迁移的人口。2015 年全球境内流动人口相当于跨国流动人口的 3 倍（IOM, 2017）。本报告聚焦中国境内流动人口的社会保障。为简便起见，本报告的“流动”仅指境内流动，“流动人口”仅指境内流动人口，“流动就业者”仅指境内流动的就业群体。

中国有庞大的流动人口。自上世纪 80 年代以来，中国境内流动人口不断增加，主要流向是从农村向城市、从中西部地区向东部地区。这些流动人口既包括就业群体，也包括非就业群体，就业群体中以跨乡镇流动的农民工为主体。按照中国国家统计局的统计，截至 2017 年末，中国有 2.87 亿农民工，他们是流动人口中的就业主体，占全国总人口的 20.6%；其中，外出农民工 1.72 亿人，占全国就业人口的 22.1%。流动人口尤其是农民工数量的增加，不仅提高了中国的城镇化率，而且为流入地输入大量劳动力，成为促进流入地经济发展的重要力量。

流动人口的社会保障受以下三个因素的影响：一是城镇职工和城乡居民的社会保障制度不同，二是社保基金由地方政府管理，三是城乡居民只能在户籍所在地参加城乡居民社会保障制度。因此，劳动者在不同职业或不同地区之间迁移时会面临社保关系转移接续问题。近年来，中国政府采取一系列政策措施改善流动人口的社会保障，例如 2009 年发布了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》。但是由于流动人口规模大、社保制度复杂以及地区之间经济发展差距大，建立一套完全适应劳动力流动的社保制度尚需时日。

流动人口社保权益关乎经济和社会发展。完善流动人口社会保障制度、保障流动人口基本权益，既是中国政府保障社会公平、促进社会包容和减贫的要求，也是国际劳工组织以权利为基础、强调平等的社会保护理念的要求。中国正处于城镇化和工业化发展进程中，尤其是在人口老龄化背景下，消除劳动力流动屏障对经济和社会发展至关重要。完善流动人口社会保障可使就业者得到体面的工作，也有助于统一劳动力市场的发展。

本报告分析了中国流动人口尤其是农民工面临的社会保障问题，并提出了相关政策建议。分析的出发点是基于相关国际劳工标准的普惠性和以权利为基础的社会保障原则，这些标准来自于 1952 年“社会保障（最低标准公约）（102 号）”、2012 年“社会保障最低标准建议书（202 号）”和 1962 年“本国人与外国人社会保障同等待遇公约（118 号）”。这项研究是在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”的框架下进行，有助于推动实现可持续发展目标（SDGs），特别是在以下方面：

SDG1.3：向包括最底层在内的全体国民实施适合本国的社会保障制度，

到 2030 年实现广泛覆盖穷人和弱势群体；

SDG8.8：保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境；和

SDG10.4：采取政策，特别是财政、薪资和社会保障政策，逐步实现更大的平等。

1.1 概念界定

以下在文中出现的概念在本文中的定义如下：

流动人口。本报告中“流动人口”均指境内流动人口，其居住地与户口登记地所在的乡镇街道（属于乡级行政区划）不一致且离开户口登记地半年及以上，即“人户分离”人口，但不包含在市辖区内不同乡镇之间流动的人户分离人口。“市辖区”是自上而下的第四级行政区划，全国共有 962 个市辖区。

图表 1 中国的五级行政区划



农民工。“农民工”是指户籍仍在农村，但从事非农产业或外出从业 6 个月及以上的劳动者，包括本地农民工和外出农民工。

本地农民工。“本地农民工”是指在户籍所在乡镇以内就业的农民工。

外出农民工。“外出农民工”是指在户籍所在乡镇以外就业的农民工。

社保基金统筹地区。中国社会保障基金由地方政府管理，每项社会保障基金的行政管理辖区即为该项社保基金的“统筹地区”。例如，由省级政府管理称为“省级统筹”即每一个省为一个统筹地区，由市级政府管理称为“市级统筹”即每一个市为一个统筹地区。

1.2 报告重点

本报告的重点研究人群是农民工。农民工是中国流动人口的就业主体，这个群体的参保问题几乎涵盖了流动人口参保的所有问题。

本报告的重点研究内容是基本养老保险关系转移接续。基本养老保险不仅涉及社保关系的转移接续，而且涉及社会保障基金的转入和转出，还涉及既得权益的累加问题，转移接续问题比其他社会保险种更复杂，是本报告的研究重点。

其他社会保险种的便携性相对简单一些，主要涉及社保关系注册地与风险发生地不一致的问题。其他社会保险会在本报告中略有提及。

1.3 中国社会保险制度框架

中国的社会保险体系包括面向城镇职工的五项社会保险和面向城乡居民的两项社会保险，其中城镇职工社会保险与就业关联，属于缴费型制度，城乡居民社会保险覆盖无就业群体，由个人缴费和财政补助筹资，且以财政补助为主。面向城镇职工的五项社会保险是强制性的，以基本养老保险为例，基本养老保险由用人单位和职工共同缴费，无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员¹以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险，但须由个人全部缴纳基本养老保险费。如表 1 所示，农民工参加城镇职工社会保险的比例并不高，其原因有多个，其中一个原因是很多农民工在非正规经济部门从业，签订劳动合同的比例较低，因此参加社会保险的比例不高。2016 年，35.1%的农民工与雇主或单位签订了劳动合同(国家统计局，2017)。非正规就业的农民工可以自愿加入城镇职工社会保险或城乡居民社会保险，实际上大多数农民工选择的是后者。导致农民工加入五项社会保险比例较低的另一个原因是在不同地区之间流动时其社会保险关系转移接续较为困难。

表格 1 城镇职工五项社会保险的参保情况（截止 2017 年底）

社会保险项目	参保人数 (百万)	占城镇就业 人口比例	农民工参保 人数(百万)	占农民工总 人数比例
城镇职工基本养老保险	292.68	69	62.02	22
城镇职工基本医疗保险	222.88	52	62.25	22
失业保险	187.84	44	48.97	17
工伤保险	227.24	54	78.07	27
生育保险	193.00	45	n. a.	n. a.

资料来源：国家统计局. 2017. 2017 年国民经济和社会发展统计公报；人力资源和社会保障部. 2017. 2017 年人力资源和社会保障事业发展统计公报。

¹ 劳动合同法对非全日制从业人员的界定是以小时计酬为主，劳动者在同一用人单位一般平均每日工作时间不超过四小时，每周工作时间累计不超过二十四小时的用工形式。

表格 2 城乡居民两项社会保险的参保情况（截止 2017 年底）

社会保险项目	参保人数（百万）
城乡居民基本养老保险	512.55（包括 159.98 领取待遇人数）
城乡居民基本医疗保险	873.59

资料来源：国家统计局. 2017. 2017 年国民经济和社会发展统计公报。

2. 流动人口的流向

自上世纪 70 年代末中国实行改革开放以来，中国城市建设和工业部门发展迅速，大批农村富余劳动力流入城市就业，而且，东南部沿海城市的经济增长速度更快，成为流动人口的聚集地。

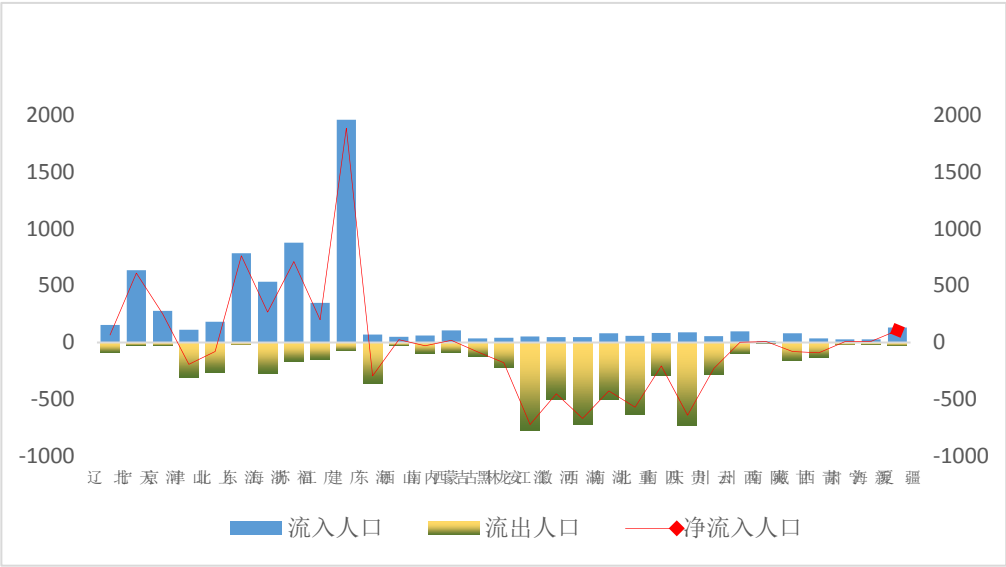
2.1 人口的主要流向和原因²

流动人口主要从经济欠发达地区流向经济发达地区。根据第六次人口普查，2010 年，中国跨省流动人口共 8587.6 万，其中五大流入省份依次是广东、浙江、上海、北京和江苏，合计流入 5672 万人、占全国跨省流动人口总数的 66%；五大流出省份依次是安徽、四川、河南、湖南和湖北，合计流出占全国跨省流出人口总数的 47%。

上述五大人口流入省份是中国最富裕的地区，2016 年人均 GDP 超过 88800 元（约合 12700 美元），五大人口流出省份均是人口大省、经济中等水平且与发达地区比邻，其人均 GDP 为 44150 元（约合 6300 美元）。流入省份的人均 GDP 是流出省份的 2 倍，显示劳动力由“收入洼地”向“收入高地”流动。

² 数据来源是第六次人口普查和作者的计算。

图表 2 2010 年各地流入和流出人口规模（万人）



资料来源：第六次人口普查数据及作者的计算。

表格 3 2010 年跨省流入和跨省流出人口最多的五个省份（百万人）

地区	流入 人数 总计	五大来源地			地区	流出 人数 总计	五大目的地		
		地区	人数	占比			地区	人数	占比
全国	85.87	安徽、四川、 河南、湖南、 湖北	56.72	66%	全国	85.87	北京、上海、 江苏、浙江、 广东	40.27	47%
北京	7.04	河北、河南、 安徽、山东、 黑龙江	3.97	56%	安徽	9.62	上海、江苏、 浙江、广东、 北京	8.34	87%
上海	6.00	安徽、江苏、 河南、四川、 江西	8.98	67%	河南	8.63	广东、浙江、 江苏、北京、 上海	5.77	67%
江苏	5.05	安徽、河南、 四川、山东、 湖北	7.38	68%	湖南	7.23	浙江、广东、 福建、上海、 江苏	6.02	83%
浙江	7.78	安徽、江西、 贵州、四川、 河南	11.82	66%	湖北	5.89	广东、浙江、 上海、江苏、 福建	4.38	74%
广东	14.97	湖南、广西、 四川、湖北、 江西	21.50	70%	四川	8.91	广东、浙江、 福建、江苏、 上海	5.94	67%

资料来源：第六次人口普查数据及作者的计算。

图表 3 五大流出地和流入地



五大流入地的人口来源

五大流出地的人口流向

资料来源：第六次人口普查数据及作者的计算。

在跨省流动中，务工经商是最主要的原因。2010 年，在全部跨省流动人口中，因务工经商跨省流动的人口共 6413 万人，占全国跨省流动人口的 75%。中国有户籍管理制度，很多务工经商的流动人口并没有将户籍迁入流入地。按照现行规定，城乡居民社会保障只能在户籍地参保，因此，未迁入户籍的流动人口不能参加流入地的城乡居民社会保障，但可以（作为受雇就业者或自雇就业者）参加城镇职工社会保障。

除了务工经商，以工作调动、随迁家属和婚姻嫁娶等原因跨省流动的人口共 1230 万人，占全国跨省流动人口的 14%，这些人中大部分可在一段时间后逐步取得流入地的户籍，可以参加流入地的城乡居民社会保障；此外，学习培训、投亲靠友、拆迁搬家以及其他等原因跨省流动人口大约 945 万人、占全国跨省流动人口的 11%，这些人大多既没有迁入户籍，也没有在流入地就业，因此很难参加流入地的城镇职工社会保障，也不具备资格参加流入地的城镇居民社会保障。

表格 4 2010 年各种原因跨省流动的人口数（百万人）

原因	合计	务工 经商	工作 调动	随迁 家属	婚姻 嫁娶	学习 培训	投亲 靠友	拆迁 搬家	其他
人数	85.88	64.13	2.13	7.97	2.20	3.78	2.80	0.74	2.13

资料来源：第六次人口普查数据及作者的计算。

2.2 农民工³

农民工的流动分为三个阶段：第一阶段是上世纪80年代初至80年代末，一些农村劳动力脱离农业劳动，就近转入当地企业就业，跨省流动人口很少。第二阶段是20世纪90年代初到21世纪初，农民工人数已经由第一阶段的2000多万增长至超过1亿，跨省流动人口不断增加并向东部沿海地区聚集的趋势明显。第三阶段是21世纪初以来，农民工人数增速放缓，尤其是外出农民工增速缓于本地农民工，第一代农民工（即上世纪90年代外出就业的农民工，他们下一代被视为“第二代农民工”）“返乡”（回到户籍所在地）的迹象明显。

2017年，全国外出农民工17185万人、占农民工（包括外出农民工和本地农民工）总人数的60%，其中跨省流动的外出农民工7675万人，中部跨省流动的人口比例最高、占中部地区流动人口的61.3%，东部跨省流动人口比例最低、占东部地区流动人口的17.5%。所以，跨省流动人口主要是从中西部地区流向东部地区。因此，中西部地区与东部地区之间社会保障关系的转移接续是流动人口社保转移接续的主要内容。

2017年共有13710万农民工居住在城镇，相当于城镇就业人口的32%。他们是制造业、建筑业、运输业、住宿和服务业等劳动密集型产业的重要劳动力。这些行业就业流动性强，是农民工参加城镇职工社会保障比例较低的重要原因。

表格 5 2017 年外出农民工的人数及其流向

	人数（百万人）			比例（%）		
	合计	跨省流动	省内流动	合计	跨省流动	省内流动
合计	171.85	76.75	95.10	100.0	44.7	55.3
东部地区	47.14	8.26	38.88	100.0	17.5	82.5
中部地区	63.92	39.18	24.74	100.0	61.3	38.7
西部地区	54.70	27.87	26.83	100.0	51.0	49.0
东北地区	6.09	1.44	4.65	100.0	23.6	76.4

注：东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南10个省（市），中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6省，西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省（自治区），东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3个省。

资料来源：国家统计局.2017. 2017年农民工监测调查报告。

³ 这一部分的数据来自《2017年农民工监测调查报告》以及作者的计算。

3. 流动人口的社会保障

2017 年，有 48.8% 的农民工从事制造业和建筑业，36.4% 从事批发和零售业、仓储运输业、住宿餐饮业和居民服务业。这些都是劳动密集型产业，工作流动性强，平均就业时间短。国家统计局监测数据显示，农民工全年工作时间平均为 10 个月，每年春节前后是农民工更换工作的密集期。

2017 年，农民工参加城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险的比例分别只有 22%、22%、17% 和 27%。农民工参加城镇职工社会保障的比例低于全部城镇就业人员的参保率（见表 6）。农民工参保率低，有三个影响因素：一是许多农民工在非正式部门就业，劳动合同的签约率低，根据国家统计局数据，2016 年只有 35.1% 的农民工签订了劳动合同（国家统计局，2017）；二是参保意识不强，许多农民工更愿意雇主支付更高工资而不是为社会保险缴费；三是社会保障关系转移接续不顺畅，手续繁琐，农民工社保转移接续的时间和精力成本高。

农民工参加工伤保险的比例高于其他社会保险项目，这是因为他们主要从事制造业和建筑业等工伤风险相对较高的工作。由于工伤风险相对高、发生工伤后的赔偿费用相对大，因此雇主有更强意愿参加工伤保险。

表格 6 2017 年农民工参加城镇职工社会保障的情况

	城镇职工参保 人数（百万人）	城镇就业人员 参保率（%）	农民工参保 人数（百万人）	农民工参保 率（%）
基本养老保险	292.68	69	62.02	22
基本医疗保障	222.89	52	62.25	22
失业保险	187.84	44	48.97	17
工伤保障	227.24	54	78.07	27
生育保障	193.00	45	—	—

资料来源：人力资源和社会保障部，《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

4. 流动人口参保的主要障碍

4.1 社保关系的转移接续

中国的社保制度（城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗

保险)参保合计超过 25 亿人次⁴，而截至 2017 年底，提供社保经办服务的在编人员全国也不到 20 万人，人员负荷重，难以充分满足流动人口社会保障关系转移接续的需求。

不同统筹地区之间的社会保障信息管理系统还不能完全实现有效对接。社会保障参保登记信息系统是各地政府自行开发，并没有统一的格式，一些经济欠发达地区因信息设施落后，还不能实现流动人口参保登记信息的网上传输。尽管规定时限是45天，但有的地方很难按时办结。每年数以千万计的流动人口如果要办理社会保障关系转移接续，无论是流入地还是流出地，其经办工作量都是巨大的。

不同社会保障制度之间的转移接续同样受制于社保管理部门的经办能力。在实践中，一些基层政府的社保经办还停留在手工录入和纸质传输阶段，如果流动人口规模大、流动时间集中（例如春节后是农民工更换工作的密集期），社保转移接续的经办时间就会被大大拉长。

在中国的城镇职工基本养老保险全部参保人中，只有80%的在职职工实际缴费，其余20%的参保职工没有缴费。这是因为，当参保人转换工作时，由于社会保障关系无法及时转移，参保人员在原参保登记地没有注销的情况下在新工作地重新参保登记，两地均将其统计参保人数，但实际上此人只在流入地缴费。

4.2 农民工面临的现实困难

根据1999年颁布的《失业保险条例》，农民工劳动合同期满未续订或者提前解除劳动合同的，由失业保险基金为其支付一次性生活补助金，一般最高为当地2个月的失业保险金。按照规定，失业保险参保缴费满1-5年的可以最长领取12个月失业保险金，缴费5-10年的最长领取18个月，缴费满10年的最长领取24个月。但是，农民工每次转换工作（劳动合同期满未续订或者提前解除劳动合同）时，已经参保缴费的年限就中断了。这样，他们就会失去领取更长期限失业保险金的机会。

流动人口工作流动性强，尽管参加了城镇职工社会保障，但因为“短视”会选择终止参保，因为这样他们可以提取城镇职工基本养老保险的个人账户资金。流动人口终止参保时，如果其在城镇职工基本养老保险制度中缴费不足15年，那么退休后没有资格按月领取养老金；如果其在城镇职工基本医疗保险缴费不足一定年限（男性25年、女性20年，有些地区规定男性30年、女性25年），会失去“退休后免缴费”的资格⁵。社会保障关系转移接续不畅，

⁴ 一个职工加入了城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险按照参保 5 人次计算。

⁵ 如果累计缴费已满足规定年限，参加城镇职工基本医疗保险的退休人员可以免于缴费。

使累计达到15年缴费时间更加困难，这会加剧流动人口终止参保的问题。

流动人口从城镇职工基本养老保险转入城乡居民基本养老保险时，可能会损失一部分社会保障待遇。这是因为按照现行规定，当流动人口从城镇职工基本养老保险转入城乡居民基本养老保险时，只能转入个人全部缴费（包括利息），企业缴费不能转入。

4.3 户籍限制

上世纪80年代中期，农村户籍人口进城落户的限制被放松，中国开启城镇化，1984-1994年常住人口（在当地居住6个月以上即为常住人口）城镇化率由23.01%提高至28.51%；1995年中国政府出台鼓励小城镇发展的政策，更多农村户籍人口进入小城镇居住，常住人口城镇化率稳步提高，到2017年达到58.52%。不过，并不是所有进入城镇居住的人都拥有当地户籍，实际上，2017年中国户籍人口的城镇化率是42.35%，比常住人口城镇化率低16个百分点。

流动人口只能在户籍所在地参加城乡居民基本养老保险或城乡居民基本医疗保险。这种户籍制度限制了流动人口在工作地参保，也不利于劳动力自由流动。

4.4 基金统筹层次低

按照2009年人力资源和社会保障部的政策：参加城镇职工基本养老保险的流动人口在跨统筹地区流动时，其个人缴费及其利息全部转入流入地，但是企业缴费部分只有60%转入流入地⁶；最后一个缴费满10年的流入地为流动人口基本养老保险的“待遇领取地”，如果流动人口在各个工作地缴费都未满足10年，其户籍地被指定为“待遇领取地”。

中国的各项社会保障基金均由地方政府管理，除个别省份的城镇职工基本养老保险基金和基本医疗保障基金由省级政府管理以外，大多数省份的社会保障基金由地级政府管理，城乡居民基本养老保险基金和城乡居民基本医疗保险基金主要由县（区）级政府管理。中国大陆共有334个地级政府、2851个县（区）级政府。每一个基金管理的行政辖区就是这个基金的统筹地区，基金管理呈现“碎片化”特征。

假设一个人是黑龙江省通河县的农村户籍人口，他在辽宁省工作并参加辽宁省城镇职工基本养老保险，5年后转入北京工作后参加北京市城镇职工基

⁶ 企业在城镇职工基本养老保险中的缴费比例为职工工资的 20%左右，当流动人口从一个统筹地区转移至另一个统筹地区，流出地将企业缴费的职工工资的 20%中的 12%转移至流入地，企业缴费的剩余 40%留在了流出地。

本养老保险。在退休计算养老金时分两种情况：

情况A：如果在北京缴费已满10年，那么他可在北京办理退休，北京是他的“待遇领取地”，可按照北京市的养老保险计发办法领取养老金。由于此人在办理社会保障关系转移接续时转入的资金不是其在流出地参保时的企业全部缴费，但北京市要为其发放全额养老金，差额部分要由北京市（待遇领取地）的基本养老保险统筹基金来弥补。

情况B：如果在北京缴费未满10年，而且在其他工作地缴费都未满10年，那么他的“待遇领取地”就是户籍地，在本例中是黑龙江省通河县。在退休计算养老金时又分为两种情况：

情况B1：此人在通河县参加城镇职工基本养老保险并符合累计缴费满15年的条件，那么在退休时可按照城镇职工基本养老保险的制度规定领取养老金；

情况B2：此人在通河县参加城乡居民基本养老保险，其在流出地参加城镇职工基本养老保险的个人缴费（连同利息）转入通河县城乡居民基本养老保险，在达到领取年龄时，可按照通河县的城乡居民基本养老保险待遇标准领取养老金。

情况B1与情况A相似，待遇领取地只接收了一部分企业缴费，却要发放全额的、终生的养老金，因此会“亏损”，相反，对流出地来说就是“获益”，因为流出地只将企业缴费的60%转出，流出地的净收益是企业缴费的40%以及全部缴费的利息。

情况B2在现实中较少发生。因为城乡居民基本养老保险的待遇水平远远低于城镇职工基本养老保险，流动人口由城镇职工基本养老保险转入城乡居民基本养老保险的动机不强。实践中，流动人口会选择在流出地中断参保或者退出参保。中断参保期间其在流出地的城镇职工基本养老保险关系“冻结”；退出参保时可以一次性提取个人账户储存额，提取后将失去在流出地获得的养老金权益。

可见，无论是工作地还是户籍地，一旦被确定为“待遇领取地”，不仅只能得到流出地部分划转的养老保险缴费，而且还要为流动人口发放全额待遇（尤其是要发放终生养老金），这对“待遇确定地”是很不利的。

4.5 统筹地区之间信息系统衔接不畅

基本养老保险。为了提高工作效率，人力资源和社会保障部开发了“基本养老保险关系转移接续信息平台”。但在实际操作中，一方面，由于各地自行开发的社会保障管理信息系统在数据格式、内容设置等各有不同，与“基本养老保险关系转移接续信息平台”的对接时间不同步，致使这个平台的效

率受到影响；另一方面，一些经济欠发达的基层政府无力建设信息系统或者设备陈旧，流动人口的基本养老保险关系在这些地区转入或转出时，无法利用“基本养老保险关系转移接续信息平台”，经办机构只能继续采用手工录入参保信息并进行纸质传递。

基本医疗保障（包括生育保障）。如果流动人口的参保登记地与就业工作地不一致，因疾病住院时，需要先自行垫付医疗费用，在出院后携带各类费用收据到参保登记地报销。2017年，人力资源和社会保障部启动跨省异地就医直接结算，9月启用“全国异地就医直接结算系统”，通过该系统，符合条件的流动人口在定点医院就医后可实时结算医疗费用。截至2018年9月底，跨省异地就医的定点医院共有13995家，跨省异地就医直接结算累计106.3万人次。由于系统建立时间不长，接入系统的定点医院还不多，全面实现全国异地就医直接结算尚需时日。

失业保险。失业保险的最低缴费年限是1年，缴满10年的人最多可领取24个月的失业保险金。如果参保人在流出地缴费不满1年，在流入地参保后，可通过两地之间信息系统传送参保记录，转移接续后两地的缴费年限可以累加。但是，在两地信息传送中面临着与基本养老保险关系转移接续同样的问题。此外，如果领取失业保险金期间参保人在其他地区重新就业，理应终止领取失业保险金，但由于两地之间信息沟通不畅，可能出现参保人在流入地重新就业并参保，而在流出地仍继续领取失业保险金的问题。

工伤保险。参保人在工作期间受伤后，需要在参保登记地进行工伤鉴定，符合条件后方可享受工伤保险待遇。如果流动人口在参保登记地之外工作，发生工伤风险后无法及时回到参保登记地申请鉴定，一般的做法是，在工作地指定医院就医和鉴定，在规定时间内携带鉴定结果回到参保登记地申请工伤保险待遇。但在实践中，由于参保登记地的管理部门无法到工作地的现场实施监督，因此无法辨识参保人是否符合工伤条件，由此引发的诉讼并不少。这显然是参保登记地与工作地鉴定部门之间信息沟通不畅、鉴定技术不统一等原因造成的。

5. 便携性：案例分析与国外经验

流动人口参保受影响较大的是经济欠发达地区和流动性较强的特殊职业。从中西部地区流向东部地区的流动人口数量庞大，亟需解决社保关系转移接续即“便携性”问题。

中西部地区城镇流出人口中有52%跨省流动，农村流出人口有63%跨省流动，而东部地区的城镇和农村流出人口跨省的均只有25%。从全国来看，城镇流出人口有39%跨省，农村有44.3%跨省（国家卫生和计划生育委员会，2017）。

这里选取江西省作为案例，分析流动人口参保的具体问题。此外，考察欧盟国家之间劳动力无障碍流动、社会保障关系零成本衔接的经验。

5.1 案例分析：江西省

江西省位于中国的中南部，东邻浙江、福建两省，南接广东省。浙江、福建和广东均是中国经济发达的东部沿海地区，对劳动力的吸收能力很强，大批江西户籍的劳动力跨省就业多留向这些地区，这使得江西成为中国的劳动力输出大省。截至2017年末，江西省外出农民工共878万人，占全省就业人数的33%，其中跨省外出农民工580万人，占全省就业人数的22%（江西省统计局，2017）。

人口流动的基本情况。江西省人口流动的主要目的地是广东、浙江、福建、上海和江苏，五个省份从江西省流入的人口数合计为510万人，占当年江西省跨省流动人口总数的88%。江西省流动人口的流向也决定了在社会保障关系转移接续上，江西社保经办机构更多地与广东、浙江等省份社保经办机构打交道。江西与广东、浙江的社会保障在政策、工作流程、信息平台等的差别，是影响江西流动人口社会保障关系转移接续的关键。

表格 7 2010 年江西省跨省流动人口的流向（人）

流入地	人数	流入地	人数	流入地	人数	流入地	人数	流入地	人数
广东	1 871 182	湖南	71 968	四川	32 048	陕西	17 769	甘肃	7 144
浙江	1 529 896	湖北	57 905	山东	31 113	重庆	15 784	黑龙江	7 041
福建	948 654	安徽	39 952	海南	29 470	内蒙古	14 863	吉林	5 034
上海	487 192	广西	39 719	贵州	22 008	辽宁	13 284	青海	3 564
江苏	264 814	云南	36 306	河北	20 274	山西	11 886	宁夏	3 399
北京	141 197	天津	33 762	河南	19 261	新疆	9 863	西藏	1 043

资料来源：国家统计局，第六次人口普查。

图表 4 江西省流动人口的主要流向



社保转移接续的基本情况。江西省流动人口社会保障关系转出的主要原因是跨省就业，而转入更多的返乡赋闲。2010年至2018年9月，江西省累计办理基本养老保险跨省转出共计169971人次，累计转出基金28.4亿元，次均转出基金1.67万元；同期累计转入353434人次，累计转入基金62.8亿元，次均转入1.78万元。

表格 8 江西省基本养老保险关系转入和转出入次数和基金额（2010 年至 2018 年 9 月）

	转移接续入次数（人次）				转移接续基金数（百万元）	
	办理转入	农民工	办理转出	农民工	转入金额	转出金额
2010	10 534	3 972	6 640	1 066	94.957	80.763
2011	17 151	4 250	12 136	1 337	132.223	51.396
2012	29 775	7 722	15 007	861	375.389	192.908
2013	35 718	7 880	18 190	1 466	496.602	271.198
2014	48 826	10 096	19 501	1 725	661.183	285.299
2015	47 378	8 628	22 207	4 274	877.634	412.747
2016	53 057	9 060	25 166	3 445	1 117.548	481.368
2017	56 800	11 387	25 259	2 694	1 175.882	450.454
2018 前三季度	54 195	9 735	25 865	2 510	1 351.445	613.463
合计	353 434	72 730	169 971	19 378	6 282.862	2 839.590

资料来源：江西省社会保障管理中心提供。

由于统计数据缺失，无法看到转出和转入人员的年龄结构，但从上述数据至少反映了两个基本情况：一是转入人次数是转出人次数的2.1倍，说明从外地返乡的人数多，这些人将社会保障关系转回江西，待符合条件时会在江西退休并领取养老金；二是次均转入基金大于次均转出基金，说明转入的人口年龄更大、基本养老保险参保时间更长，但在地就业的竞争力更弱，返乡养老的动机更强。

社保转移接续的主要问题。江西省是人口流出（尤其是劳动力流出）大省，大量技术型劳动力流向临近的经济发达省份，不仅为流入地的经济发展做贡献，如果参加当地的城镇职工社会保障还会向发达省份缴纳社会保障费。当这些流动人口因年老体弱返回户籍地，只将其在流入地工作期间的部分养老保险缴费转入江西（见4.4的分析），而江西要为其支付终生养老金。

江西省共有11个地市，其中只有5个地市与人力资源和社会保障部开发的基本养老保险关系转移接续平台实现了对接，未完成对接的主要原因是信息系统建设经费不足。信息平台使用率低，经办机构不得不采取手工录入，工作量大，影响了社会保障关系转移接续的即时办结。

5.2 欧盟成员国之间的社保协调机制

自上世纪50年代以来，欧盟建立了一系列社保协调方面的制度。2004年，通过了欧洲议会和理事会关于社会保障制度协调的第883/2004号条例，取代了以前的第1408/71号条例；2009年通过了第987/2009号执行条例，取代了原第574/72号条例。这些条例为社会保障协调确立了共同的原则，以保护欧盟工人在其他欧盟成员国工作或居住时不丧失社会保障权利。这些原则如下（国际劳工组织，2010年）：

适用立法原则。指每个有资格的人都应由一个社会保障制度覆盖的原则，在同一范围内不应同时向一个以上的制度缴款。从业人员受其工作所在成员国的立法管辖，非从业人员受其居住国立法的约束。

国民待遇原则。指在一个成员国参保的非国民享有与该成员国国民相同的待遇和义务的原则。

保险、居住或工作的年限累计原则。指计算参保人在一个成员国累计参保年限时，其在另一个成员国的参保年限应予以认可的原则。

待遇输出原则。指一个成员国立法规定的待遇不因受益人居住在另一成员国而受到任何削减的原则。

善治原则。指各成员国社会保障机构之间相互合作、交换相关数据的原则。这项原则由欧盟第883/2004号条例提出，该条例有助于确保成员国机构之间自由且有效地交换数据。

根据欧盟的规定，在任何成员国累积的养老金权益都将得到其他成员国的承认。当在多个成员国工作的成员国国民有权在一个成员国领取养老金时，其工作过的所有成员国的社保经办机构应当计算在本国的养老金权益，并转移相关的资金。

根据社保协调机制的规定，欧盟成员国的国民在任一成员国参保，其社保记录应一直保存到你符合在该国领取待遇条件的时候。当参保人从一个成员国流动到另一个成员国就业，其社保缴费不会随之转移；而当期达到退休领取养老金的年龄时，每个参保的国家将按其缴费贡献分别给付养老金（欧盟委员会，2011）。参保各国的主管部门确定应付比例后，会分别计算此人的养老金理论值和实际数额。

第883/2004条例第52(b)条款⁷：

(i) 如果参保和/或居住的时间满足其他成员国关于申请待遇的规定，则养老金的理论值就是该参保人可申领的养老金待遇。

(ii) 然后，主管机构应根据其适用的立法确定按比例计算的实际待遇数额，实际值与理论值之间的比例就是参保人在该国参保年限占其在所有成员国参保累计年限之和的比例。

参保人的养老金等于其在所参保的每一个国家的养老金之和，计算公式如下：

$$\frac{T_1}{\sum_{i=1,2,\dots,n} T_i} \times B_1 + \frac{T_2}{\sum_{i=1,2,\dots,n} T_i} \times B_2 \dots\dots + \frac{T_n}{\sum_{i=1,2,\dots,n} T_i} \times B_n$$

其中， T_i 是指在第 i 个成员国的累计缴费年限， $\sum_{i=1,2,\dots,n} T_i$ 是指参保人达到领取待遇年龄时在不同成员国参保的累计缴费年限之和， B_i 是指该参保人在第 i 个成员国的养老金理论值。

欧盟社会保障协调原则提供了有趣的见解，有助于解决与中国流动人口社会保障有关的一些问题，特别是有必要确保流动人口不因离开原籍地区而丧失累积的社保权益。例如，养老金待遇可由所有相应的统筹区域根据缴费年限分别计算和支付。欧盟成员国之间按比例计算的方法可以为中国提供有益的借鉴。

⁷ 2004 年 4 月 29 日欧洲议会和欧盟理事会关于社保协调机制的第 883/2004 条例。 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02004R0883-20140101> . 2018 年 12 月 10 日。

6. 政策建议

如前所述，中国社会保障制度的以下三个特征对农民工的社会保障有重要影响：一是社会保障基金由地方政府管理；二是户籍制度限制了农民工参加城乡居民社会保障制度；三是地区之间社会保障信息系统还未完全衔接。还有一些其他因素虽不与养老金的便携性直接相关，但会妨碍农民工的参保，例如对社会保障权益的认识不足或者非正规就业较为普遍。根据上述分析，提出如下政策建议：

1) **推动实现城镇职工基本养老保险基金的全国统筹。**这样，就不会存在社会保障关系的转移接续问题。但是，中国各省之间、省内各市之间都存在一定的经济社会发展差距，北京的人均工资水平是辽宁的2倍多，广东省的城镇职工基本养老保险基金结余比黑龙江省多近8000亿元，仅广东一省的城镇职工基本养老保险基金就占到全国的20%。而且，中国自上世纪90年代相继建立各项社会保障制度以来，地方管理基金的格局已经“固化”，短时间内很难改变。中央政府已经确定到2020年各省实现基本养老保险基金省级管理，此后还需要更长时间才能实现社保基金的中央统一管理。在这一目标实现之前，可以通过省级之间的协调机制来完善流动人口的社会保障关系接续。

2) **建立流动人口的社会保险协调机制。**首先，取消城镇职工基本养老保险企业缴费只有60%转入流入地的规定。流动人口在跨统筹地区流动时，可将流出地的基本养老保险关系“封存”，不再转出基本养老保险关系，也不再转出基本养老保险基金。流动人口在各个工作地的缴费年限累积计算。其次，在流动人口达到领取待遇资格时，按比例计算其在各个统筹地区应得的养老金，在流动人口符合退休条件时，由各个统筹地区分别支付养老金，或者归集到“待遇领取地”后统一发放养老金。三是，为了实现上述新的社会保障协调机制，应建立中央一级的社会保障基金结算平台。

2018年11月中国人力资源和社会保障部发布了《*社会保障经办管理服务条例（征求意见稿）*》，从原则上提出了未来解决流动人口社会保障关系转移接续的办法，规定流动人口流出时，原参保地要将其城镇职工基本养老保险关系和个人账户封存，个人账户继续计息，在达到法定退休年龄时，在待遇领取地申领养老金；待遇领取地社会保障经办机构通过全国统一的社会保障转移接续平台，查验其不同参保地的缴费情况，审查其缴费年限，并归集相应养老保险基金后，按规定计发基本养老金。下一步，需要有一套细则，规定待遇领取的计算方法。

3) **取消社会保障参保的户籍限制。**户籍管理虽是大城市限制人口拥挤的手段，但也将流动就业人员排除在当地福利体系之外。大多数流动人口流向高收入地区，而在那里获得户籍的难度很大。流动人口应当与户籍人口一样，

平等地参加当地城乡居民社会保障，并在符合资格条件的情况下享受待遇。

4) **建立和完善社会保障信息管理系统。**首先，推进各地全部接入社会保障关系转移接续的统一平台。其次，中央政府应加速建立全国统一的社会保障信息平台，实时反映每一个参保人的信息变化情况，满足流动人口在不同地区参保缴费和享受待遇的需求。

5) **研究如何加强城镇职工和城乡居民两个群体之间社会保障制度的衔接。**中国养老和医疗的社会保障由职工和居民两套体系组成，由于两套体系差别很大，因此以二元化形式存在。为了进一步促进劳动力流动性，有必要提高二元化制度之间的待遇便携性。例如，当农民工从职工基本养老保险制度转移到居民基本养老保险制度时，会损失单位缴费对应的社会统筹养老金，导致待遇水平的大幅下降，因此，在未来有必要研究如何进一步完善两套体系之间待遇的便携性。在劳动力流动性提高、就业形式更加灵活（在自雇和被雇就业形式之间转换）的总体趋势下，这项研究尤其具有意义。

培育社会保障文化氛围。上述建议旨在改善农民工面临的社会保障便携性问题，除此之外，还有其他问题，例如农民工对社会保障权益的认识不足，签订劳动合同的人数不多，很多农民工对参加社保能够得到的利益知之甚少。因此，需要建立一种社会保障文化，重点宣传对象是包括农民工在内的灵活就业群体。此外，还要完善劳动法，促进灵活就业正规化，通过劳动监察，确保雇主按时足额参保并缴费。

总之，加强社会和经济方面的讨论，将有助于强化对流动人口的社会保障。充足的社会保障能够实现流动人口的社会融入，这对处于贫困和社会排斥风险较高的农民工群体尤为重要，还将有助于劳动力流动，这一点对人口老龄化背景下的中国也非常重要。近年来，中国在增强流动人口社会保障方面做出了很大努力。鉴于国家体量大、区域发展不平衡以及流动人口规模大等原因，需要时间逐步建立一个运行良好的机制，以确保流动人口获得充足的社会保障。

参考文献

- 郭菲：《农民工新政下的流动人口社会保障：来自中国四大城市的证据》，《人口研究》2013年第5期，第29-42页。
- 黄彬：《基于MLC-2006履约完善我国船员社会保障》，《中国海事》2014年第7期，第32-34页。
- 秦立建、王震、葛玉好：《城乡分割、区域分割和流动人口社会保障缺失》，《经济理论与经济管理》2015年第3期，第103-112页。
- 张璐：《对我国有关船员社会保障法律规定的反思——基于对《2006年海事劳工公约》的考察》，《市场周刊》2015年第8期，第99-100页。
- 郑秉文：《改革开放30年中国流动人口社会保障的发展与挑战》，《中国人口科学》2008年第5期，第2-17页。
- 郑秉文（主编）：《中国养老金发展报告2013》，经济管理出版社2013年出版。
- 江西省统计局：《2017年江西省国民经济和社会发展统计公报》。网址：
<http://www.jxstj.gov.cn/resource/uploadfile/201803/2017tjgb.pdf> [20 June 2019].
- 国家统计局：《2016年农民工监测调查报告》。网址：
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html [20 June 2019].
- 国家统计局：《2017年农民工监测调查报告》。网址：
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html [20 June 2019].
- 国家统计局：《2018年农民工监测调查报告》。网址：
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201904/t20190429_1662268.html [20 June 2019].
- 国家卫生和计划生育委员会：《中国流动人口发展报告2017》。中国人口出版社2017年出版。
- 国务院办公厅：《城镇职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》。网址：
http://www.gov.cn/zwggk/2009-12/29/content_1499072.htm. [20 June 2019].
- 人力资源和社会保障部：《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。网址：
http://www.mohrss.gov.cn/ghcws/BHCSWgongzuodongtai/201805/t20180521_294290.html [20 June 2019].
- 人力资源和社会保障部、财政部：《城乡养老保险制度衔接暂行办法》。网址：
<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ldbk/shehuibaozhang/yanglao/20140>

2/t20140228_125020.htm [20 June 2019].

人力资源和社会保障部：《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》。网址：

http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201407/t20140717_136139.htm [20 June 2019].

人力资源和社会保障部：《社会保障经办管理服务条例（征求意见稿）》。网址：

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/zcfg/SYzhengqiuyijian/zq_fgs/201811/t20181113_304675.html [20 June 2019].

European Commission. “The EU provisions on social security.” Available at:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4783&langId=en> [20 June 2019].

–. Employment, Social Affairs & Inclusion.” Available at:

https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1142&langId=en&intPageId=3396#Q_46_5 [1 Dec. 2018].

International Labour Office (2010), Coordination of Social Security Systems in the European Union: An explanatory report on EC Regulation No.883/2004 and its Implementing Regulation No. 987/2009 (Budapest, ILO).

International Organization for Migration (IOM). 2017. *World Migration Report 2018* (Geneva).

完善中国流动人口参保机制

中国的流动人口尤其农民工面临着社会保障关系转移接续的问题，包括四个方面：第一，社会保障基金统筹层次低，造成流动人口社保基金难以转移；第二，社保经办能力尚不足，还难以应对大量流动人口社会关系转移接续的要求；第三，户籍限制使流动人口无法在工作地加入城乡居民社会保险；第四，不同地区之间信息系统不兼容阻碍了社保关系转移接续。江西省的案例证实了上述分析。本报告借鉴了欧盟成员国社会保障协调机制的经验，提出建议：一是推进基本养老保险基金全国统筹，二是取消流动人口在工作地加入城乡居民社会保险的户籍限制，三是完善社会保障信息系统，四是提高社会保障关系转移接续的效率。

国际劳工组织中国和蒙古局
中国北京市朝阳区亮马河南路14号
塔园外交人员办公楼1单元10层
电话：+86 10 6532 5091/2/3
传真：+86 10 6532 1420
电子邮箱：beijing@ilo.org

ILO ISSN: 978-92-2-133676-1 (web pdf)
IOM ISSN: 978-92-9068-793-1